PRB 05-62E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

WOMEN IN PARLIAMENT

Julie Cool
Political and Social Affairs Division

20 February 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

106-04612/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

	Page
WOMEN IN PARLIAMENT: THE ISSUES	1
A. Women in Parliament: Canada	1
B. Women in Parliament: International Success Stories	3
WHY ARE WOMEN UNDER-REPRESENTED IN PARLIAMENT?	4
A. Do Women Select Themselves to Run for Parliament?	4
B. What Role Do Parties Play in the Selection of Women Candidates?	5
C. How Successful Are Women Candidates?	6
THE EFFECT OF ELECTORAL SYSTEMS ON WOMEN'S REPRESENTATION	7
A. Proportional Representation Versus "First-Past-the-Post" Electoral Systems	7
B. Quotas	8
C. Proposals for Electoral Change – Canada and the Provinces	9
MAKING PARLIAMENT A WOMEN-FRIENDLY ENVIRONMENT	11
CONCLUSION	12
SELECTED REFERENCES	13
ELECTRONIC SOURCES	13
A. Historical and Statistical Information About Women in the Canadian Parliament on the Library of Parliament Web Site	14
B. Other Links	14

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

WOMEN IN PARLIAMENT*

WOMEN IN PARLIAMENT: THE ISSUES

It is generally accepted that a more equitable representation of women in parliament is required worldwide to more accurately reflect the composition of society and to ensure that women's diverse interests are taken into account.(1) Although women play important leadership roles in community and informal organizations, their representation in public office remains considerably lower than that of men, both in Canada and internationally.

The international community has made a number of commitments to rectify the under-representation of women in parliament. For example, the equal participation of women and men in public life is one of the cornerstones of the 1979 United Nations *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), of which Canada is a signatory. Inequality between men and women in positions of power and decision-making was one of the twelve key areas identified in the landmark 1995 Beijing Platform for Action.

The widely recognized minimum benchmark to ensure a critical mass of women parliamentarians has been set at 30%.(2) By the end of 2005, however, the proportion of women in parliaments around the world stood at 16%; the proportion of women holding Cabinet-level office was even lower, at 14.3%.

A. Women in Parliament: Canada

Agnes Macphail became the first woman elected to the House of Commons in 1921. While the decades following her election witnessed a steady growth in women's representation in parliament, progress appears to have stagnated at the 20% level over the past

---

* This paper was prepared in collaboration with Diane Leduc, Political and Social Affairs Division.

(1) United Nations, *Platform for Action and the Beijing Declaration*, United Nations Department of Public Information, New York, 1995, clause 190 (d), http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/decision.htm#object1 (accessed 30 January 2006).

(2) This is the benchmark used by the Inter-Parliamentary Union and the United Nations.

decade, as indicated in Table 1. With 20.8% of seats in the House of Commons currently held by women, Canada is still far from the 30% minimum necessary to ensure a critical mass of women, and ranks 45th internationally in the representation of women in the lower house of parliament. Visible minority women and Aboriginal women[3] are even further under-represented. In fact, just three Aboriginal women have been elected to the Canadian House of Commons since 1867.

Table 1: Women in the Canadian House of Commons Since 1984

Year	Total Number of Seats	Seats Held by Women	Proportion of Seats Held by Women
1984	282	27	9.6
1988	295	39	13.3[4]
1993	295	53	18.0
1997	301	62	20.6
2000	301	62	20.6
2004	308	65	21.1
2006	308	64	20.8

The representation of women in Canada's Senate is considerably higher than in the House of Commons, with 35% of Senate seats held by women.[5]

The representation of women on municipal councils (21.7%)[6] and in provincial/territorial legislatures (20.6%)[7] is similar to that at the federal level. With 32% of seats in the National Assembly held by women, Quebec has become first among the federal/provincial/territorial jurisdictions in Canada to meet the critical threshold of 30%.

---

(3) See Manon Tremblay, "The Participation of Aboriginal Women in Canadian Electoral Democracy," *Electoral Insight*, November 2003, http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=26&lang=e&frmPageSize=&textonly=false.

(4) Percentage calculated based on 294 filled seats at the opening of Parliament, following the death of an elected member immediately after the election.

(5) Proportion of women as at 1 February 2006 (99 filled Senate seats, 35 held by women).

(6) Federation of Canadian Municipalities, *Bridging the Gender Gap in the 21st Century: Strategies to Increase Women's Participation in Municipal Consultation Processes*, Summary Report, May 2004, p. 3.

(7) The Library of Parliament maintains a table of women in provincial and territorial legislatures on its Web site at http://lp-bp/content/info-resources/federal/Asp/StandingsProvGlobal.asp?lang=E&Cat=F.

B. Women in Parliament: International Success Stories

By the end of 2005, 18 countries had succeeded in meeting the 30% critical mass target. One-quarter of these are Nordic countries, which have made long-standing efforts to increase the participation of women. Another quarter are so-called "post-conflict" countries (Burundi, Mozambique, Rwanda and South Africa) which have taken advantage of rebuilding efforts to implement electoral and political party practices that facilitate the representation of women. In these cases, the increased representation of women is not the result of incremental progress, but a radical re-conceptualization of the electoral and parliamentary processes in a way that recognizes the importance of equity between men and women.

Table 2: Top Countries in the Representation of Women in the Lower House, 2005

Rank	Country	Lower or Single House				Upper House or Senate			
		Elections	Seats	Women	% W	Elections	Seats	Women	% W
1	Rwanda	09 2003	80	39	48.8	09 2003	26	9	34.6
2	Sweden	09 2002	349	158	45.3	–	–	–	–
3	Norway	09 2005	169	64	37.9	–	–	–	–
4	Finland	03 2003	200	75	37.5	–	–	–	–
5	Denmark	02 2005	179	66	36.9	–	–	–	–
6	Netherlands	01 2003	150	55	36.7	06 2003	75	22	29.3
7	Argentina	10 2005	257	93	36.2	10 2005	72	30	41.7
8	Cuba	01 2003	609	219	36.0	–	–	–	–
"	Spain	03 2004	350	126	36.0	03 2004	259	60	23.2
9	Costa Rica	02 2002	57	20	35.1	–	–	–	–
10	Mozambique	12 2004	250	87	34.8	–	–	–	–

Source: Inter-Parliamentary Union, http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm, based on information provided by national parliaments by 31 December 2005.

WHY ARE WOMEN UNDER-REPRESENTED IN PARLIAMENT?

The three crucial barriers that individuals must pass to get elected are: first, they need to select themselves; second, they need to be selected as candidates by the parties; and, third, they need to be selected by the voters.[8] Although there is a willingness on the part of the electorate to increase the representation of women in elected positions, a number of factors make it less likely and more difficult for women to run and get elected.

A. Do Women Select Themselves to Run for Parliament?

Women are less likely than men to run for parliament for a number of reasons. As Canada's Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Lortie Commission) reported in 1991, some of the barriers to women's participation "relate to broad social phenomena … [which] do not lend themselves to solutions by institutional or legal reform of the electoral system."[9] For example, women continue to hold a disproportionate share of household and family responsibilities and, on average, have lower incomes (and hence less financial independence) than men. In addition, they may have been socialized to view politics as an unsuitable or undesirable vocation. These challenges are even greater for certain groups of women, such as Aboriginal and visible minority women.

Women also continue to be under-represented in the upper echelons of areas such as law, academia and the business world. They thus have fewer opportunities to develop the high-profile professional reputations that are sought by political parties, and to obtain easy access to the necessary networks and financing to secure nominations.

Traditional ways of working in political parties and other political institutions may discourage women from seeking political office through discriminatory attitudes and practices, and lack of attention to mechanisms that could support a balance between family and

---

(8) Richard Matland, *Explaining Women's Representation: The Role of Legislative Recruitment & Electoral Systems*, paper delivered at the Expert Group Meeting on equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership, organized by the United Nations Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs, in collaboration with the Economic Commission for Africa and the Inter-Parliamentary Union, Addis Ababa, Ethiopia, 24-27 October 2005, http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/docs/EP.4_Matland.pdf (accessed 18 January 2006).

(9) Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy*, Vol. 1, Ottawa, 1991, p. 107.

work responsibilities.[10] It has also been suggested that women may be reluctant to run for parliament because of the adversarial and combative nature of the work.

Recognizing that women are hesitant to identify themselves as potential candidates, some non-profit and non-partisan campaign schools have been developed to provide mentoring and training to women. These include the Campaign School organized by Femmes, politique et démocratie in Quebec; the Women's Campaign School organized by the Canadian Women Voters Congress in British Columbia; and the Campaign School for Women founded by the Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women.

B. What Role Do Parties Play in the Selection of Women Candidates?

As indicated above, women may be less likely than men to see themselves as potential candidates. As a result, "if parties adopt gender-neutral nominating rules the consequence would be a pool of candidates skewed towards men."[11] The role of political parties in promoting and supporting women to run for nominations has been repeatedly identified as the most important factor in increasing the representation of women in parliament.

When more women candidates run for office, more women are elected to office. As Table 3 demonstrates, parties that have a greater proportion of women candidates also have a higher proportion of women in their caucuses.

Table 3: Women Candidates and Women Elected, by Party, 2006 Canadian Federal Election

Party	Women Candidates, 2006	Women Elected, 2006
Bloc Québécois	31%	33%
Conservative Party of Canada	12%	11%
Liberal Party	26%	20%
New Democratic Party	35%	41%
Overall	***17%***	***20.8%***

Sources: Equal Voice Canada and Library of Parliament.

(10) Carolyn Hannan, Opening Statement at the Expert Group Meeting on equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership, organized by the United Nations Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs, in collaboration with the Economic Commission for Africa and the Inter-Parliamentary Union, Addis Ababa, Ethiopia, [24-27 October 2005], http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/docs/ST_CH_EGM_political_decision-making_Addis_2005_FINAL.pdf.

(11) Matland (2005).

This raises the question of the role of political parties in nominating more women to run for Parliament. Most political parties in Canada have implemented a variety of measures to attract and support women candidates. These include special funds to help nominated women cover campaign-related costs, and minimum targets for women candidates. The New Democratic Party, which has consistently attracted more women candidates than the other parties, has a policy of freezing nominations until riding associations prove that a genuine search has been made for women or other candidates from under-represented groups.

Although political parties have occasionally set voluntary quotas for nominations of women candidates, local riding associations maintain a level of autonomy in the nomination process that makes it difficult for political parties to impose and meet these targets.(12) There is also debate as to the appropriate use of quotas, which are criticized by some commentators as being undemocratic and unfair.

C. How Successful Are Women Candidates?

The major hurdle for women in Canada appears to be at the party level rather than at the polls. Women running for office in Canada are only slightly less likely than men to be elected. The 64 women elected in January 2006 represented 17% of all women candidates running for office in that election, only slightly lower than the 19% success rate for male candidates.

If the electorate is not actively discriminating against women candidates, why are more women not elected? It is commonly held that changes to the electoral system may help bolster the representation of women in parliament. The vast majority of countries that have reached a 30% critical mass of women in their lower house of parliament have done so through the use of measures such as proportional representation electoral systems (described below) or the use of electoral quotas.(13) Countries that rely exclusively on the "first-past-the-post" electoral system, as does Canada, consistently have lower levels of representation of women.

---

(12) Linda Trimble and Jane Arscott, *Still Counting: Women in Politics Across Canada*, Broadview Press, Peterborough, Ont., 2003, p. 61.

(13) For more information on the application of quotas around the world, see the *Global Database of Quotas for Women* at http://www.quotaproject.org/.

THE EFFECT OF ELECTORAL SYSTEMS ON WOMEN'S REPRESENTATION

Over a decade ago, the Beijing Platform for Action called on nations to "review the differential impact of electoral systems on the political representation of women in elected bodies and consider, where appropriate, the adjustment or reform of those systems."[14] As noted previously, the representation of women in the parliaments of post-conflict countries has dramatically increased when electoral and constitutional measures have been introduced to achieve greater equality in positions of power.

Reform of the electoral system appears to be garnering increased attention in Canada for a variety of reasons, including pressure to correct the ongoing gender imbalance in elected positions. In its annual Portraits of Canada poll, the Centre for Research and Information on Canada (CRIC) noted that:

> Openness to change was manifested in reactions to questions on whether specific measures should be taken to ensure greater representation of women in politics. Fifty-three percent of Canadians feel that political parties should be required to nominate a specific percentage of women candidates for election campaigns and 46% believe that parties should be given financial incentives to increase the number of women candidates they put forward.[15]

A. Proportional Representation Versus "First-Past-the-Post" Electoral Systems

Canada's electoral system is a "single-member plurality" or "first-past-the-post" system. In every federal electoral district, the candidate with the most votes wins a seat in the House of Commons and represents that riding as its Member of Parliament. It has been argued that this system tends to discourage the election of women and other under-represented groups.

An alternative to the first-past-the-post system, and one that is supported by many advocates of greater gender equality in legislatures, is proportional representation (PR). Most of the countries in which women occupy at least 30% of parliamentary seats use a PR system. Although there are many variations of PR,[16] the most widely used form is the *list system*,

---

(14) *Platform for Action and the Beijing Declaration* (1995), clause 190 (d).

(15) CRIC, "Portraits of Canada 2005," *The CRIC Papers* (#19), January 2006, p. 4.

(16) For more information on proportional representation, see Michael Dewing and Megan Furi, *Proportional Representation*, TIPS-120E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 5 July 2004, http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/tips/tips-cont-e.asp?Heading=16&TIP=106.

whereby each party presents a list of candidates and receives seats in proportion to its overall share of the national vote. In the *mixed member system*, voters elect a certain proportion of the legislature from single-seat, "winner-take-all" districts while the remaining members are chosen from lists based on the proportion of votes obtained by each party.(17)

Although PR electoral systems are often discussed as a potential solution to the under-representation of women, critics caution that these systems do not necessarily benefit women. As long as parties still exercise discretion in drafting the list of candidates, there is no assurance that these lists will be more gender-balanced. Proportional representation works best in environments, such as the Nordic countries, where the electorate has high expectations for equality between men and women, and thus pressures parties to ensure that lists are gender-balanced. Other commentators have noted that, in order to successfully increase the representation of women, PR systems need to be supplemented by additional incentives for parties to ensure parity on party lists.

Several provincial and territorial governments have recently undertaken a re-evaluation of their electoral processes, proposing alternatives to the first-past-the-post system currently in use. While referenda on electoral systems were put to the electorate in British Columbia and Prince Edward Island, these proposals were defeated in both jurisdictions in 2005.

B. Quotas(18)

Quotas to increase the representation of women can be either legislated or voluntary. Legal quotas are mandated in a country's constitution or by law, usually in the electoral law. All political parties must abide by legal quotas, and may be subject to sanctions in case of non-compliance. Costa Rica, Belgium and Argentina have legislated quotas, which specify that a certain percentage of candidates for election must be women. There are firm legal sanctions in place if the provisions are not met, such as rejecting electoral lists that have less than the statutory minimum number of women.

---

(17) Women's Environment and Development Organization (WEDO), *Getting the Balance Right in National Parliaments*, 1995, http://www.wedo.org/files/5050factsheet4.pdf.

(18) For more information about the use of quotas, consult the Web site of the research project *An International Comparison of the Use of Electoral Quotas to obtain Equal Political Citizenship for Women*, led by Professor Drude Dahlerup, University of Stockholm, at http://www.statsvet.su.se/quotas/.

Voluntary quotas are developed at the discretion of political parties. In Sweden, Norway, the Netherlands, Spain, Mozambique, Austria, South Africa, New Zealand, Germany and Iceland, one or more political parties has adopted a voluntary party quota setting a target or firm percentage for the number of women candidates it fields for election.

C. Proposals for Electoral Change – Canada and the Provinces

Proposals for electoral change in Canada have included alternatives to the first-past-the-post electoral system as well as incremental changes to the rules regulating elections. While some advocates for greater representation of women call for a focus on the electoral system, others have identified the importance of changing the rules to create a more level playing field for women.

Recent electoral reform initiatives in British Columbia, Prince Edward Island, New Brunswick and Quebec[19] have elicited interest among advocates of greater gender equality in legislatures. While the major impetus for reviewing the electoral systems in these provinces has been to ensure that a party's representation in the legislature more closely reflects the percentage of votes it receives, a secondary goal in some provinces has been to redress the gender imbalance in the legislature. In New Brunswick and Prince Edward Island, for example, the impact of alternative electoral systems on the representation of women was clearly laid out for the population.[20] Draft legislation to change the electoral system in Quebec specifically identifies equitable representation between men and women as one its goals, proposing financial incentives to parties that elect minimum thresholds of women and increased rates of reimbursement of election expenses incurred by women.

There is no agreement, even among women's groups, as to which electoral reforms would best increase the representation of women. Many equality-seeking organizations in Canada recommend a system of proportional representation, yet Quebec's Conseil du statut de la femme argued against the introduction of mixed member proportional representation in Quebec. Pointing to the list of countries that have elected a very low proportion of women

---

(19) For more information on electoral reform in Canadian provinces, see Megan Furi and James R. Robertson, *Electoral Reform Initiatives in Canadian Provinces*, PRB 04-17E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, October 2005.

(20) See New Brunswick, Commission on Legislative Democracy, *Final Report and Recommendations*, http://www.gnb.ca/0100/FinalReport-e.pdf; and the Commission on PEI'S Electoral Future, *Women in Politics*, http://www.electoralfuture.pe.ca/reference/brochures/womeninpolitics.pdf.

despite having a PR system in place, the Conseil du statut de la femme argued that other factors, such as the socio-economic status of women and the political culture, are likely to carry more weight than the type of electoral system.(21)

Although there may be disagreement about whether changing the electoral system would automatically increase the representation of women, equality-seeking organizations agree that measures to incite political parties to nominate more women would result in increased representation. Such organizations in Quebec have given wide support to proposals in the draft legislation to introduce financial measures to disburse more money to political parties that elect more women candidates.(22)

The Law Commission of Canada(23) has identified the importance of looking at both the electoral system and other measures to improve the representation of women. Based on extensive consultation on electoral reform, it concluded that "increased representation of women is an important reason for reforming Canada's first-past-the-post voting system,"(24) and recommended that Canada adopt a mixed member proportional electoral system.(25) It cautioned, however, that a mixed member proportional system would not, by itself, result in more equitable results for women, and recommended other measures to ensure that women would be equally represented in the House of Commons, including recruitment policies, incentives and ensuring gender parity on party lists.

The 1991 recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Lortie Commission) focussed on the rules of elections rather than the electoral system. The Commission report noted that "one of the challenges of electoral reform is … to help reduce the systemic or structural barriers to candidacy without compromising the elements that constitute its strengths."(26) Noting that many women considered the nomination process to be a greater challenge than the election itself, it recommended that party nomination and

---

(21) Quebec, Conseil du statut de la femme, *Mémoire sur l'avant-projet de loi remplaçant la Loi électorale*, September 2005.

(22) Quebec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, *Shine Among the Best: Equitable Representation of Women in the National Assembly*.

(23) Law Commission of Canada, *Voting Counts: Electoral Reform for Canada*, Department of Public Works and Government Services, Ottawa, 2004, http://www.lcc.gc.ca/pdf/ER_Report.pdf.

(24) *Ibid.*, p. 109.

(25) In a mixed member proportional electoral system, each voter has two votes: one for the party of his or her choice and one for the riding candidate of his or her choice.

(26) Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (1991), p. 8.

recruitment processes be reformed to remove barriers for women. Proposed changes included the introduction of spending limits on nomination campaigns, and tax credits for contributions to support prospective candidates seeking nomination. The Lortie Commission's recommendations in this area have yet to be fully implemented, and are still regarded as relevant and important in increasing the representation of women.

At the federal level, amendments to the *Canada Elections Act*, which took effect in January 2004, introduced new limits on political contributions for both nomination contests and election campaigns (although the limits are higher than those proposed by the Lortie Commission). The possibility of wider electoral reform has also been discussed by Canadian parliamentarians. Citing concerns about low voter turnout, the lack of representativeness of Parliament, and the lack of proportionality between votes cast and the representation of parties in the House of Commons, a report tabled by the House of Commons Committee on Procedure and House Affairs in June 2005[27] outlined a process to consider electoral reform.[28] It is unclear whether this question will be pursued in the 39th Parliament.

MAKING PARLIAMENT A WOMEN-FRIENDLY ENVIRONMENT

Ensuring that both women and men will be able to influence decisions and resource allocations requires going beyond simply increasing the number of women in different positions, to providing real opportunities for influencing the agendas, institutions and processes of decision-making. This calls for special attention to the values, norms, rules, procedures and practices in parliament to ensure that, once they are elected, women can apply their unique and diverse perspectives.[29]

Discussions at the United Nations Commission on the Status of Women and within parliamentary associations such as the Inter-Parliamentary Union have turned to ways in which parliaments can better accommodate women. Among other options, parliaments could

---

(27) House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, *Report 43 – Electoral Reform* (adopted by Committee on 7 June 2005; presented to the House on 16 June 2005), http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8988&Lang=1&SourceId=122500.

(28) In supplementary opinions to this report, the Bloc Québécois and the Conservative Party of Canada expressed alternative views on the both nature and composition of the proposed citizens' consultation.

(29) Hannan (2005).

consider reorganizing their work to become more gender-sensitive – for example, by instituting family-friendly hours, ending parliamentary business at a reasonable time; reorganizing work schedules to allow for "family days"; or spreading parliamentary business over a number of shorter days.(30)

In 1993, a Member of Parliament missed a vote in the Canadian House of Commons while she was searching for a women's washroom. Shortly afterward, the large men's washroom off the lobby of the chamber was converted into separate facilities for men and women.(31) It has been suggested that Parliament will change as more women are elected. Research indicates that to have a significant impact on the culture of an organization, women must occupy at least one-third of the available space(32) – the target referred to as the "critical mass of women." It would be expected, then, that Parliament might became a more women-friendly environment when Canada approaches that critical mass – which brings us back to the question of electing more women to Parliament.

CONCLUSION

Increasing the proportion of women in Canada's Parliament is important to ensure that Parliament represents the Canadian electorate in all its diversity, and that it addresses issues of concern to women. Despite rapid gains in representation of women in Parliament in the last half of the 20th century, the past decade has witnessed a stagnation in representation at approximately 21% in the House of Commons.

While the Canadian electorate appears equally likely to elect men and women candidates, women still represent a minority of candidates in federal elections. Measures proposed to address this imbalance include: education and mentoring activities to increase interest in political office among women; voluntary or mandatory changes to how candidates are selected; a re-examination of Canada's electoral system; and changes to make Parliament a more welcoming work environment for women.

---

(30) Inter-Parliamentary Union, *Ten Years in Review: Trends of Women in National Parliaments Worldwide*, 2005.

(31) Trimble and Arscott (2003), p. 42.

(32) Manon Tremblay, "Women and Political Participation in Canada," *Electoral Insight*, January 2001.

SELECTED REFERENCES

Bakopanos, Eleni. "Political Recruiting and Women in the Political Process." *Canadian Parliamentary Review*, Spring 2004. Available at: http://www.parl.gc.ca/infoparl/english/issue.htm?param=61&art=40.

Dahlerup, Drude. *Women, Quotas and Politics*. Routledge Research in Comparative Politics. New York, 2006.

Federation of Canadian Municipalities. *Increasing Women's Participation in Municipal Decision Making: Strategies for More Inclusive Canadian Communities*. Federation of Canadian Municipalities International Centre for Municipal Development, Ottawa, September 2004. Available at: http://www.fcm.ca/english/policy/increase.pdf.

International IDEA. *Women and Parliament: Beyond Numbers*. New edition, 2005.

Macdonald, Nikki. "Women Beneath the Electoral Barrier." *Electoral Insight*, January 2005, pp. 23-27. Available at: http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=125&lang=e&frmPageSize=&textonly=false.

New Brunswick Advisory Council on the Status of Women. *Women and Electoral Reform in New Brunswick: Brief presented by the New Brunswick Advisory Council on the Status of Women to the New Brunswick Commission on Legislative Democracy*. Fredericton, July 2004. Available at: http://www.acswcccf.nb.ca/english/documents/Commission_on_LegDemocracyENG_final.pdf.

Tremblay, Manon, and Linda Trimble, eds. *Women and Electoral Politics in Canada*. Oxford University Press, Don Mills, Ont., 2003.

Trimble, Linda, and Jane Arscott. *Still Counting: Women in Politics Across Canada*. Broadview Press, Peterborough, Ont., 2003.

Wiegand, Janet, *et al*. *Women and Electoral Reform*. Submission to the B.C. Citizens' Assembly on Electoral Reform, 29 May 2004. Available at: http://www.citizensassembly.bc.ca/resources/submissions/csharman-10_0405311527-411.pdf.

ELECTRONIC SOURCES

International comparisons available at *Women in National Parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm.

For information about women in Canadian federal elections, including women and the 39th general election in 2006, consult the Web site of Professor Andrew Heard at Simon Fraser University, at http://www.sfu.ca/%7Eaheard/elections/index.htm.

A. Historical and Statistical Information About Women in the Canadian Parliament on the Library of Parliament Web Site

- Women – Current Provincial and Territorial Party Standings
  http://www.parl.gc.ca/information/about/related/province/StandingsProvGlobal.asp?Language=E&Cat=F

- Women Candidates in General Elections
  http://lp-bp/content/info-resources/federal/Asp/WomenElect.asp

- Women – Federal Political Representation
  http://www.parl.gc.ca/information/about/people/key/StandingsWomen.asp?lang=E&Hist=N&source=key

- Women in Cabinet
  http://www.parl.gc.ca/information/about/people/key/WomenCabinet.asp?Language=E&Hist=N&source=ap

- Women in the House of Commons
  http://www.parl.gc.ca/information/about/people/House/WomenHofC.asp?lang=E&Hist=N

- Women in the Senate
  http://www.parl.gc.ca/information/about/people/Senate/WomenSenate.asp?lang=E&Hist=N

- Women's Right to Vote in Canada
  http://www.parl.gc.ca/information/about/process/House/asp/WomenVote.asp?Language=E&source=hoc

B. Other Links

- Equal Voice
  http://www.equalvoice.ca/index.htm

- University of Ottawa Research Centre on Women and Politics
  http://www.socialsciences.uottawa.ca/crfp-rcwp/

PRB 05-62F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

LES FEMMES AU PARLEMENT

Julie Cool
Division des affaires politiques et sociales

Le 20 février 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

LES FEMMES AU PARLEMENT : LES ENJEUX 1

A. Les femmes au Parlement canadien 1

B. Les femmes parlementaires : les exemples à suivre à l'échelle internationale 3

POURQUOI LES FEMMES SONT-ELLES SOUS-REPRÉSENTÉES AU PARLEMENT? 4

A. Les femmes se choisissent-elles comme candidates à une charge parlementaire? 4

B. Quel rôle jouent les partis dans la sélection des candidates? 5

C. Quel est le taux de succès des candidates? 6

L'EFFET DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX SUR LA REPRÉSENTATION DES FEMMES 7

A. Systèmes électoraux à représentation proportionnelle (RP) et système majoritaire uninominal 8

B. Quotas 9

C. Propositions de changement électoral – le Canada et les provinces 10

FAIRE DU PARLEMENT UN ENDROIT ACCUEILLANT POUR LES FEMMES 12

CONCLUSION 14

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 14

SOURCES ÉLECTRONIQUES 15

A. Données historiques et statistiques sur les femmes dans le Parlement canadien sur le site Web de la Bibliothèque du Parlement 15

B. Autres liens 16

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES FEMMES AU PARLEMENT*

LES FEMMES AU PARLEMENT : LES ENJEUX

On accepte généralement qu'une représentation plus équitable des femmes dans les assemblées législatives s'impose à l'échelle mondiale pour refléter plus fidèlement la composition de la société et pour garantir que les intérêts multiples des femmes sont pris en considération(1). Même si les femmes jouent des rôles de chefs de file dans la collectivité et dans les associations, leur représentation dans le domaine public reste nettement inférieure à celle des hommes, tant au Canada que sur la scène internationale.

La communauté internationale s'est engagée à diverses reprises à corriger la sous-représentation des femmes au sein de l'institution parlementaire. Par exemple, la participation égale des femmes et des hommes dans la vie publique est l'une des pierres angulaires de la *Convention des Nations Unies de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDAW), dont le Canada est signataire. L'inégalité entre les hommes et les femmes dans les postes de pouvoir et de prise de décision fait partie des douze domaines clés énumérés dans le décisif Programme d'action de Beijing de 1995.

Le critère minimal largement reconnu suffisant à assurer une masse critique de femmes parlementaires a été fixé à 30 p. 100(2). À la fin de 2005, cependant, la proportion des femmes parlementaires dans le monde s'établissait à 16 p. 100; la proportion des femmes occupant un poste au Cabinet était encore plus faible (14,3 p. 100).

A. Les femmes au Parlement canadien

En 1921, Agnes Macphail a été la première femme élue à la Chambre des communes. Même si, au cours des décennies suivant son élection, on a assisté à une croissance soutenue de la représentation des femmes au Parlement, cette progression semble s'être stabilisée

---

* Document rédigé en collaboration avec Diane Leduc, Division des affaires politiques et sociales.

(1) Nations Unies, *Déclaration et Programme d'action de Beijing*, Département de l'information publique des Nations Unies, New York, 1995, paragraphe 190 (d) (http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/BEIJIN_F.PDF), (consulté le 30 janvier 2006).

(2) C'est le point de repère utilisé par l'Union interparlementaire et les Nations Unies.

au niveau de 20 p. 100 au cours de la dernière décennie, tel que l'indique le tableau 1. Alors que 20,8 p. 100 des sièges sont occupés par des femmes à la chambre basse, le Canada est encore loin du seuil de 30 p. 100 permettant d'assurer la présence d'une masse critique de femmes et il se classe au 45e rang sur la scène mondiale pour la représentation des femmes dans les institutions parlementaires. Les représentantes de minorités visibles et les femmes autochtones(3) sont encore davantage sous-représentées. En fait, seulement trois femmes autochtones ont été élues à la Chambre des communes depuis 1867.

Tableau 1 : Les femmes à la Chambre des communes du Canada depuis 1984

Année	Nombre total de sièges	Sièges occupés par des femmes	Proportion des sièges occupés par des femmes
1984	282	27	9,6
1988	295	39	13,3(4)
1993	295	53	18,0
1997	301	62	20,6
2000	301	62	20,6
2004	308	65	21,1
2006	308	64	20,8

La représentation des femmes au Sénat canadien, qui est de 35 p. 100, est considérablement plus élevée qu'à la Chambre des communes(5).

La représentation des femmes au sein des conseils municipaux (21,7 p. 100)(6) et des législatures provinciales et territoriales (20,6 p. 100)(7) est la même qu'au niveau fédéral. Avec 32 p. 100 des sièges de l'Assemblée nationale occupés par des femmes, la province du Québec a été la première compétence canadienne (fédérale, provinciale ou territorial) à atteindre le seuil critique de 30 p. 100.

---

(3) Voir Manon Tremblay, « La participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne », *Perspectives électorales*, novembre 2003 (http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection/SE2-1-5-3F.pdf).

(4) Ce pourcentage est fondé sur les 294 sièges occupés à l'ouverture de la législature, par suite du décès d'un député élu immédiatement après l'élection.

(5) Proportion de sénatrices en date du 1er février 2006 (99 sièges occupés au Sénat, dont 35 par des femmes).

(6) Fédération canadienne des municipalités, *Bridging the Gender Gap in the 21st Century: Strategies to Increase Women's Participation in Municipal Consultation Processes*, rapport sommaire, mai 2004, p. 3.

(7) La Bibliothèque du Parlement tient à jour, sur son site Web, un tableau des femmes siégeant au sein des législatures provinciales et territoriales (http://lp-bp/content/info-resources/federal/Asp/StandingsProvGlobal.asp?lang=F&Cat=F).

B. Les femmes parlementaires : les exemples à suivre à l'échelle internationale

Dès la fin de 2005, 18 pays avaient réussi à atteindre le seuil fixé pour obtenir une masse critique de 30 p. 100. Le premier quart de ces pays est constitué des pays nordiques qui s'efforcent depuis longtemps d'accroître la participation des femmes. Le quart suivant est constitué des pays sortants d'un conflit (le Burundi, le Mozambique, le Rwanda et l'Afrique du Sud) qui se sont appuyés sur leurs efforts de reconstruction pour adopter des pratiques facilitant la représentation des femmes, tant dans le cadre d'une élection qu'au sein des partis politiques. Dans ces cas, la représentation accrue des femmes n'est pas le résultat d'une progression graduelle mais d'une refonte radicale du processus électoral et parlementaire reconnaissant l'importance de l'équité entre les hommes et les femmes.

Tableau 2 : Classement des pays compte tenu de la représentation des femmes à la chambre basse en 2005

Rang	Pays	Chambre basse ou chambre unique				Chambre haute ou sénat			
		Élection	Sièges	Femmes	% F	Élection	Sièges	Femmes	% F
1	Rwanda	09 2003	80	39	48,8	09 2003	26	9	34,6
2	Suède	09 2002	349	158	45,3	–	–	–	–
3	Norvège	09 2005	169	64	37,9	–	–	–	–
4	Finlande	03 2003	200	75	37,5	–	–	–	–
5	Danemark	02 2005	179	66	36,9	–	–	–	–
6	Pays-Bas	01 2003	150	55	36,7	06 2003	75	22	29,3
7	Argentine	10 2005	257	93	36,2	10 2005	72	30	41,7
8	Cuba	01 2003	609	219	36,0	–	–	–	–
"	Espagne	03 2004	350	126	36,0	03 2004	259	60	23,2
9	Costa Rica	02 2002	57	20	35,1	–	–	–	–
10	Mozambique	12 2004	250	87	34,8	–	–	–	–

Source : Union interparlementaire (http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm); fondé sur les renseignements fournis par les Parlements nationaux en date du 31 décembre 2005.

POURQUOI LES FEMMES SONT-ELLES SOUS-REPRÉSENTÉES AU PARLEMENT?

Toute personne doit franchir trois obstacles cruciaux pour être élue : tout d'abord, il faut qu'elle se choisisse elle-même; deuxièmement, il faut qu'elle soit choisie comme candidate par un parti politique; troisièmement, il faut qu'elle soit élue par les électeurs[8]. Même si l'électorat veut augmenter la représentation des femmes dans les postes électifs, un certain nombre de facteurs en réduisent la probabilité et augmentent la difficulté, pour les femmes, de briguer les suffrages et d'être élues.

A. Les femmes se choisissent-elles comme candidates à une charge parlementaire?

Pour un certain nombre de motifs, les femmes sont moins enclines que les hommes à se présenter à une élection au Parlement. Comme l'a signalé en 1991 la Commission royale du Canada sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie), certains des obstacles à la participation des femmes « tiennent à des phénomènes sociaux de grande portée … [qui] ne peuvent guère être résolus par une réforme institutionnelle ou juridique du système électoral »[9]. Par exemple, les femmes continuent à assumer une part disproportionnée des responsabilités ménagères et familiales et ont, en moyenne, des revenus moindres (et par conséquent moins d'indépendance financière) que les hommes. Il se peut en outre que leur socialisation les ait amenées à percevoir la politique comme une vocation inopportune ou indésirable. Les défis à relever sont encore plus grands pour certains groupes de femmes telles que les Autochtones et les femmes des minorités visibles.

De plus, les femmes sont toujours sous-représentées aux échelons supérieurs, dans des domaines tels que le droit ou au sein du milieu universitaire et du monde des affaires. Elles sont donc moins disposées que les hommes à se bâtir la réputation professionnelle de haut niveau recherchée par les partis politiques et à accéder aisément aux réseaux et au financement requis pour leur mise en candidature.

---

(8) Richard Matland, *Explaining Women's Representation: The Role of Legislative Recruitment & Electoral Systems*, communication livrée à la réunion du Groupe d'experts sur la participation égale des femmes et des hommes aux processus de prise de décision mettant l'accent sur la participation et le leadership politiques; organisé par la Division de la promotion de la femme des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, en collaboration avec la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique et l'Union interparlementaire, Addis Ababa, Éthiopie, du 24 au 27 octobre 2005 (http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/docs/EP.4_Matland.pdf), (accessible depuis le 18 janvier 2006).

(9) Commission royale du Canada sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée*, vol. 1, Ottawa, 1991, p. 107 [TRADUCTION].

Les méthodes de travail qui sont de mise au sein des partis et des autres institutions politiques peuvent dissuader les femmes de briguer une charge politique en raison d'attitudes et de pratiques discriminatoires et du peu d'attention accordée à l'adoption de mécanismes capables d'assurer un équilibre entre les responsabilités familiales et professionnelles(10). On a également avancé que les femmes pourraient être réticentes à solliciter une charge parlementaire dont l'exercice exige de la combativité et ne va pas sans confrontation.

Reconnaissant que les femmes hésitent à poser leur candidature, certaines écoles à but non lucratif et non-partisan ont vu le jour pour offrir aux femmes un programme de mentorat et de formation sur le thème de la campagne électorale. On peut citer l'école d'été *Femmes et démocratie 2006* organisée au Québec par Femmes, politique et démocratie; la Women's Campaign School, organisée par le Canadian Women Voters Congress en Colombie-Britannique et la Campaign School for Women fondée par le Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse.

B. Quel rôle jouent les partis dans la sélection des candidates?

Tel que signalé ci-dessus, les femmes sont sans doute moins enclines que les hommes à se percevoir comme d'éventuelles candidates. Par conséquent, « si les partis adoptent des règles de mise en candidature neutres sur le plan des sexes, il se peut que le bassin de candidates et de candidats soit biaisé en faveur des hommes »(11). Le rôle joué par les partis politiques pour promouvoir et soutenir la candidature des femmes a été présenté de manière réitérée comme le plus important des facteurs d'accroissement de la représentation des femmes au Parlement.

Lorsqu'un plus grand nombre de candidates se présentent, un plus grand nombre de femmes sont élues. Tel que le montre le tableau 3, les partis qui ont une plus grande proportion de candidates ont également une plus forte proportion de femmes au sein de leurs caucus.

---

(10) Carolyn Hannan, Discours inaugural prononcé à la réunion du Groupe d'experts sur la participation égale des femmes et des hommes aux processus de prise de décision mettant l'accent sur la participation et le leadership politiques; organisé par la Division de la promotion de la femme des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, en collaboration avec la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique et l'Union interparlementaire, Addis Ababa, Éthiopie, du 24 au 27 octobre 2005 (http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/docs/ST_CH_EGM_political_decision-making_Addis_2005_FINAL.pdf).

(11) Matland, 2005 [TRADUCTION].

Tableau 3 : Femmes mises en candidature et femmes élues, par parti politique, Élection fédérale de 2006

Parti	Femmes candidates, 2006	Femmes élues, 2006
Bloc Québécois	31 %	33 %
Parti conservateur du Canada	12 %	11 %
Parti libéral	26 %	20 %
Nouveau Parti démocratique	35 %	41 %
Total	***17 %***	***20,8 %***

Sources : À Voix Égales et Bibliothèque du Parlement.

Cela soulève la question du rôle que peuvent jouer les partis politiques pour élargir leur bassin de candidates à une charge parlementaire. La plupart des partis politiques au Canada ont adopté un train de mesures visant à attirer et à appuyer les candidates. On peut citer les fonds spéciaux mis à la disposition des femmes mises en candidature pour couvrir les frais liés à leur campagne et l'imposition d'un seuil de candidates. Le Nouveau Parti démocratique, qui n'a cessé d'attirer plus de candidates que les autres partis, a pour politique de geler les mises en candidature jusqu'à ce que les associations de circonscription fournissent la preuve des efforts qu'elles ont déployés pour recruter des femmes ou des membres d'autres groupes sous-représentés.

Même si certains partis politiques fixent parfois, de leur plein gré, des cibles de représentation des femmes, les associations de circonscription locales gardent, à l'égard du processus de mise en candidature, un niveau d'autonomie qui peut compliquer la tâche de ces partis et les empêcher d'atteindre leurs objectifs[12]. L'usage adéquat de quotas, par ailleurs critiqués par certains commentateurs et considérés comme injustes et antidémocratiques, est également sujet à controverse.

C. Quel est le taux de succès des candidates?

Au Canada, le principal écueil que rencontrent les femmes vient du parti plutôt que du scrutin. Les femmes qui sollicitent une charge publique au Canada ont pratiquement autant de chances que leurs homologues masculins d'être élues. Les 64 femmes élues en

(12) Linda Trimble et Jane Arscott, éditrices, *Still Counting: Women in Politics Across Canada*, Broadview Press, Peterborough, Ontario, 2003, p. 61.

janvier 2006 représentaient 17 p. 100 de toutes les candidates sollicitant une charge publique dans le cadre de cette élection, soit un taux légèrement inférieur au taux de succès de 19 p. 100 enregistré chez les candidats.

Si l'électorat n'exerce aucune discrimination active à l'endroit des candidates, pourquoi n'y a-t-il pas plus de femmes élues? On estime communément que la modification du système électoral pourrait contribuer à renforcer la représentation des femmes au Parlement. La grande majorité des pays qui ont atteint le seuil de 30 p. 100 assurant la présence d'une masse critique de femmes élues à la chambre basse du Parlement ont réussi en adoptant des mesures telles que des systèmes électoraux à représentation proportionnelle (décrits plus bas) ou l'imposition de quotas électoraux[13]. Les pays qui recourent exclusivement au système majoritaire uninominal, comme le fait le Canada, affichent systématiquement des taux plus faibles de représentation des femmes.

L'EFFET DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX SUR LA REPRÉSENTATION DES FEMMES

Il y a plus d'une décennie, les responsables du Programme d'action de Beijing ont prié les nations d'« étudier les effets des différents modes de scrutin sur la représentation politique des femmes dans les organes électifs et envisager, le cas échéant, d'ajuster ou de modifier le système électoral »[14]. Tel que noté précédemment, la représentation des femmes au sein des parlements des pays sortant d'un conflit a augmenté de façon spectaculaire lorsque des mesures électorales et constitutionnelles ont été adoptées pour renforcer l'égalité dans les postes de pouvoir.

Pour un certain nombre de motifs, notamment les pressions visant à corriger le déséquilibre permanent de la représentation des sexes dans les postes élus, la réforme du système électoral semble faire l'objet d'une attention accrue au Canada. Dans le cadre du sondage Portraits du Canada, le Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC) a fait remarquer que :

---

(13) Pour de plus amples renseignements sur l'application de quotas dans le monde entier, voir la *Global Database of Quotas for Women* (http://www.quotaproject.org/).

(14) *Déclaration et Programme d'action de Beijing*, 1995, clause 190(d).

> Les répondants ont manifesté leur ouverture au changement quand on leur a demandé s'il fallait prendre des mesures précises pour assurer une plus grande représentation des femmes en politique. Cinquante-trois pour cent des Canadiens affirment qu'on devrait exiger des partis politiques qu'ils présentent un pourcentage précis de candidatures féminines aux élections et 46 % s'entendent pour dire qu'il faudrait donner aux partis politiques des incitatifs financiers en vue d'augmenter le nombre de candidatures féminines aux élections[15].

A. Systèmes électoraux à représentation proportionnelle (RP) et système majoritaire uninominal

Le système électoral du Canada est un système uninominal pluraliste ou « système majoritaire uninominal ». Dans chaque circonscription électorale fédérale, le candidat qui obtient le plus de votes obtient un siège à la Chambre des communes et représente sa circonscription à titre de député. Les détracteurs prétendent que ce système tend a décourager l'élection des femmes et d'autres groupes sous-représentés.

La représentation proportionnelle est une solution de rechange au système majoritaire uninominal que favorisent de nombreux partisans d'une plus grande égalité entre les sexes au sein des législatures. La plupart des pays dans lesquels les femmes occupent au moins 30 p. 100 des sièges parlementaires ont un système de RP. Même si le système proportionnel compte de nombreuses variantes[16], la plus utilisée est le *suffrage plurinominal* dans le cadre duquel chaque parti présente une liste de candidats et reçoit un nombre de sièges proportionnel à sa part du vote national. Dans le *système mixte proportionnel*, les électeurs choisissent une certaine proportion de la législature à même les circonscriptions uninominales « à un seul gagnant » alors que les autres membres sont choisis à partir de listes, selon la proportion des votes obtenus par chaque parti[17].

Même si les systèmes électoraux à représentation proportionnelle sont souvent présentés comme une solution possible à la sous-représentation des femmes, leurs détracteurs font remarquer que ces systèmes ne leur sont pas forcément profitables. Tant que les partis

---

(15) CRIC, « Portraits du Canada 2005 », *Les cahiers du CRIC* (n° 19), janvier 2006, p. 4.

(16) Pour de plus amples renseignements sur la représentation proportionnelle, veuillez consulter Michael Dewing et Megan Furi, *Représentation proportionnelle*, TIPS-120F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, le 5 juillet 2004 (http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/tips/tips-cont-f.asp?Heading=16&TIP=106).

(17) Women's Environment and Development Organization (WEDO), *Getting the Balance Right in National Parliaments*, 1995 (http://www.wedo.org/files/5050factsheet4.pdf).

exercent leur discrétion dans l'établissement de la liste des candidats, rien ne peut garantir que ces listes seront plus équilibrées sur le plan des sexes. La représentation proportionnelle fonctionne au mieux dans les pays nordiques, où l'électorat favorise nettement l'égalité entre les hommes et les femmes et exerce des pressions sur les partis pour que les deux sexes soient équitablement représentés sur les listes. D'autres commentateurs ont fait remarquer qu'en vue de parvenir à augmenter la représentation des femmes, les systèmes à représentation proportionnelle doivent offrir aux partis des incitatifs supplémentaires pour qu'ils assurent la parité dans la composition de leurs listes.

Plusieurs gouvernements provinciaux et territoriaux ont récemment entrepris une réévaluation de leur processus électoral, proposant des options pour remplacer le système majoritaire uninominal actuellement en vigueur. Bien que des référendums sur le système électoral aient été organisés en Colombie-Britannique et à l'Île-du-Prince-Édouard en 2005, ces propositions ont été rejetées dans les deux provinces.

B. Quotas[18]

Les quotas destinés à augmenter la représentation des femmes peuvent être imposés par voie législative ou librement adoptés. Des quotas légaux sont imposés par voie constitutionnelle ou législative, habituellement dans le cadre d'une loi électorale. Tous les partis politiques doivent se soumettre aux quotas légaux et sont exposés à des sanctions s'ils ne s'y conforment pas. Le Costa Rica, la Belgique et l'Argentine ont des quotas légaux qui fixent le pourcentage de la représentation des femmes à une élection. Des sanctions juridiques fermes sont infligées si les dispositions de la loi ne sont pas respectées, notamment le rejet de listes électorales affichant un pourcentage de candidates inférieur au seuil prévu par la loi.

Les quotas volontaires sont élaborés à la discrétion des partis politiques. En Suède, en Norvège, aux Pays-Bas, en Espagne, au Mozambique, en Autriche, en Afrique du Sud, en Nouvelle-Zélande, en Allemagne et en Islande, certains partis politiques ont adopté, de leur plein gré, un quota précisant le pourcentage des candidates qu'ils présentent à une élection.

---

(18) Pour de plus amples renseignements sur l'utilisation de quotas, veuillez consulter le site Web du projet de recherche intitulé *An International Comparison of the Use of Electoral Quotas to Obtain Equal Political Citizenship for Women*, dirigé par le professeur Drude Dahlerup, Université de Stockholm (http://www.statsvet.su.se/quotas/).

C. Propositions de changement électoral – le Canada et les provinces

Parmi les propositions de modification du système électoral canadien, on peut citer diverses options de remplacement du système majoritaire uninominal ainsi que la modification graduelle des règles qui régissent les élections. Alors que certains partisans d'une meilleure représentation des femmes privilégiaient une réforme du système électoral, d'autres ont souligné l'importance de modifier la réglementation en vue de créer des règles du jeu plus équitable pour les femmes.

Diverses initiatives récentes de réforme électorale prises par la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et le Québec[19] ont suscité l'intérêt des partisans d'une plus grande égalité des sexes au sein des législatures. Alors que le moteur principal de la réforme des systèmes électoraux dans ces provinces visait à garantir que la représentation d'un parti au sein de la législature reflète plus étroitement le pourcentage de votes reçu, un objectif secondaire dans certaines provinces visait à redresser le déséquilibre des sexes à l'assemblée législative. Au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard par exemple, l'incidence de systèmes électoraux de rechange sur la représentation des femmes a été clairement expliquée à la population[20]. L'avant-projet de loi déposé en vue de modifier le système électoral du Québec vise la représentation équitable des deux sexes en proposant des incitatifs financiers aux partis qui élisent un nombre de femmes équivalent au seuil imposé et en augmentant le taux de remboursement des dépenses d'élection engagées par des femmes.

Il n'existe, même parmi les groupes de femmes, aucun consensus relatif aux réformes électorales qui améliorerait au mieux la représentation des femmes. Au Canada, de nombreux organismes militant en faveur de l'égalité recommandent un système de représentation proportionnelle; toutefois, le Conseil du statut de la femme du Québec s'est prononcé contre l'adoption, au Québec, d'un système proportionnel mixte avec compensation. Désignant les pays qui ont élu une très faible proportion de femmes en dépit du système proportionnel en

---

(19) Pour de plus amples renseignements sur la réforme du système électoral dans les provinces canadiennes, voir Megan Furi et James R. Robertson, *Les projets de réforme électorale dans diverses provinces canadiennes*, PRB 04-17F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, octobre 2005.

(20) Voir *Rapport final et recommandations de la* Commission sur la démocratie législative du Nouveau-Brunswick (http://www.ccaf-fcvi.com/messages/04-11-05NBReport/) et la Commission sur le futur électoral de l'Île-du-Prince-Édouard, *Femmes en politique* (http://www.electoralfuture.pe.ca/finalreportfrancais.pdf).

place, le Conseil du statut de la femme a fait valoir que, selon toute vraisemblance, d'autres facteurs tels que la situation socioéconomique des femmes et la culture politique avaient plus de poids que le type de système électoral en place[21].

Même si l'hypothèse de l'augmentation automatique de la représentation des femmes suite à un changement de système électoral ne fait pas l'unanimité, les organismes qui militent en faveur de l'égalité reconnaissent que l'adoption de mesures incitant les partis à présenter un plus grand nombre de candidates favoriserait une meilleure représentation des femmes. Au Québec, ces organismes ont appuyé sans réserve les propositions de l'avant-projet de loi visant à subventionner davantage les partis politiques qui présentent un plus grand nombre de candidates[22].

La Commission du droit du Canada[23] a souligné l'importance de procéder parallèlement à l'examen du système électoral et à l'adoption d'autres mesures visant à rehausser la représentation des femmes. Une consultation complète portant sur la réforme électorale a permis à la Commission de conclure « … [qu'] une représentation accrue des femmes est un des objectifs que devrait viser toute réforme du système électoral canadien »[24] et de recommander que le Canada adopte un système électoral mixte avec compensation[25]. Elle a toutefois fait remarquer qu'un système mixte avec compensation ne donnerait pas à lui seul des résultats plus équitables pour les femmes et a recommandé l'adoption d'autres mesures – notamment des politiques de recrutement, des mesures incitatives et la parité des sexes dans les listes présentées par les partis – pour garantir la représentation équitable des femmes à la Chambre des communes.

Les recommandations formulées en 1991 par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) sont axées sur les règles régissant l'élection plutôt que sur le système électoral. Le rapport de la Commission note « que la réforme électorale devrait, entre autres défis … contribuer à réduire les barrières systémiques ou

---

(21) Québec, Conseil du statut de la femme, *Mémoire sur l'avant-projet de loi remplaçant la Loi électorale*, septembre 2005.

(22) Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, *Briller parmi les meilleurs : La représentation équitable des femmes à l'Assemblée nationale*.

(23) Commission du droit du Canada, *Un vote qui compte : la réforme électorale du Canada*, ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2004 (http://www.lcc.gc.ca/about/voting_toc-fr.asp?lang_update=1).

(24) *Ibid.*, p. 109.

(25) Dans un système électoral mixte avec compensation, chaque électeur a deux votes : un pour le parti de son choix et un pour le candidat de son choix.

structurales aux mises en candidature sans compromettre les éléments qui font la force du système »[26]. Considérant qu'un grand nombre de femmes estiment que le processus de mise en candidature représente un plus grand défi que l'élection elle-même, elle a recommandé que les processus de mise en candidature et de recrutement des partis soient réformés afin d'aplanir les barrières à la représentation des femmes. Parmi les changements proposés, on peut citer l'imposition de limites de dépenses pour les campagnes de mise en candidature et l'octroi de crédits d'impôt pour les contributions destinées aux femmes qui briguent leur mise en candidature. Dans ce domaine, les recommandations de la Commission Lortie ne sont toujours pas pleinement mises en œuvre, mais elles sont encore considérées comme pertinentes et importantes pour l'augmentation de la représentation des femmes.

À l'échelon fédéral, les modifications apportées à la *Loi électorale du Canada,* qui sont entrées en vigueur en janvier 2004, ont limité davantage les contributions politiques destinées aux campagnes de mise en candidature et aux campagnes électorales (même si les plafonds restent plus élevés que ceux que propose la Commission Lortie). La possibilité de se lancer dans une réforme électorale de plus grande envergure a également été discutée par les parlementaires canadiens. Citant les préoccupations que soulève la faible participation électorale, le manque de représentativité du Parlement et le manque de proportionnalité entre les suffrages exprimés et la représentation des partis à la Chambre des communes, un rapport déposé par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre en juin 2005[27] recommandait un processus en vue d'envisager une réforme électorale[28]. On ignore si cet examen sera maintenu dans le cadre de la 39e législature.

FAIRE DU PARLEMENT UN ENDROIT ACCUEILLANT POUR LES FEMMES

Afin de s'assurer que tant les femmes que les hommes seront en mesure d'exercer une influence sur les décisions et l'allocation des ressources il ne faudra pas se limiter à

---

(26) Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1991, p. 8 [TRADUCTION].

(27) Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *Rapport 43 – Réforme électorale* (adopté par le Comité le 7 juin 2005; présenté à la Chambre le 16 juin 2005) (http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8988&Lang=1&SourceId=122500).

(28) Dans le cadre des opinions supplémentaires annexées au rapport, le Bloc Québécois et le Parti conservateur du Canada ont exprimé des vues alternatives de nouvelles vues sur la nature et la composition de la consultation des citoyens tel que proposé.

augmenter le nombre de femmes occupant différents postes, mais leur offrir des occasions réelles d'exercer une influence sur les ordres du jour, les institutions et les processus de prise de décisions. Une telle démarche exige que l'on accorde une attention toute particulière aux valeurs, aux normes, aux règles, aux procédures et aux pratiques parlementaires pour garantir qu'une fois élues, les femmes pourront mettre à profit leurs perspectives uniques et diversifiées[29].

Les discussions qui ont eu lieu à la Commission de la condition féminine des Nations-Unies et au sein des associations parlementaires telles que l'Union interparlementaire ont permis d'aborder la question des mesures que doivent adopter les parlements pour mieux répondre aux besoins des femmes. Les parlementaires pourraient notamment envisager de réorganiser leurs travaux pour mieux tenir compte des différences entre les sexes – par exemple, en instituant des horaires plus propices à la vie familiale, en terminant les activités parlementaires à une heure raisonnable, en réorganisant les calendriers de travail pour y inclure des « journées réservées à la famille » ou en répartissant les affaires parlementaires sur un plus grand nombre de journées de travail écourtées[30].

En 1993, une députée a manqué un vote à la Chambre des communes pendant qu'elle cherchait des toilettes pour femmes. Peu de temps après, les spacieuses toilettes pour hommes adjacentes au hall d'entrée de la Chambre ont été aménagées en deux toilettes séparées, pour hommes et pour femmes[31]. Certains estiment que le Parlement évoluera au fur et à mesure que le nombre des femmes élues augmentera. La recherche indique que pour avoir une influence significative sur la culture d'une organisation, les femmes doivent occuper au moins un tiers des sièges disponibles[32] – la cible considérée comme assurant une « masse critique de femmes ». On s'attend dès lors à ce que le Parlement devienne un milieu plus accueillant pour les femmes alors que le Canada s'approchera de cette masse critique – ce qui nous ramène à la question de l'élection d'un plus grand nombre de femmes au Parlement.

---

(29) Hannan, 2005.

(30) Union interparlementaire, *Bilan décennal : tendances mondiales de la présence des femmes dans les parlements*, 2005.

(31) Trimble et Arscott, 2003, p. 42.

(32) Manon Tremblay, « La participation des femmes à la vie politique au Canada », *Perspectives électorales*, janvier 2001.

CONCLUSION

L'augmentation de la proportion des femmes au Parlement canadien est un enjeu important si on veut s'assurer que le Parlement représente l'électorat canadien dans toute sa diversité, et qu'il aborde les sujets qui préoccupent les femmes. En dépit de l'évolution rapide de la représentation des femmes au Parlement au cours de la deuxième moitié du XX^{e} siècle, celle-ci a atteint un plateau au cours de la dernière décennie, pour se fixer à environ 21 p. 100.

Alors que l'électorat canadien – hommes et femmes – semble soucieux d'élire des candidats de sexe masculin et féminin, les femmes représentent toujours une minorité de candidates aux élections fédérales. Parmi les mesures proposées pour redresser ce déséquilibre, on peut citer : les activités de sensibilisation et de mentorat visant à augmenter l'intérêt des femmes envers la fonction politique; la modification, volontaire ou imposée, de la procédure de sélection des candidats; un réexamen du système électoral canadien et l'adoption de mesures destinées à faire du Parlement un milieu de travail plus accueillant pour les femmes.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bakopanos, Eleni. « Le recrutement politique et les femmes dans le processus politique ». *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n° 1, 2004 (http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=61&art=40).

Dahlerup, Drude. *Women, Quotas and Politics*. Routledge Research in Comparative Politics. New York, 2006.

Conseil consultatif sur la condition de la femme du Nouveau-Brunswick. *Les femmes et la réforme électorale au Nouveau-Brunswick : Mémoire présenté par le Conseil consultatif sur la condition de la femme du Nouveau-Brunswick.* Fredericton, juillet 2004 (http://www.acswcccf.nb.ca/french/documents/Commission_on_LegDemocracyFR_final.pdf).

Fédération canadienne des municipalités. *Accroître la participation des femmes à la prise de décisions municipales – Stratégies pour des collectivités canadiennes plus inclusives.* Fédération canadienne des municipalités – Centre international pour le développement municipal. Septembre 2004 (http://www.fcm.ca/french/policy_f/increase-f.pdf).

International IDEA. *Les femmes au Parlement : au-delà du nombre*, 2002.

Macdonald, Nikki. « Les femmes candidates : un seuil à franchir ». *Perspectives électorales.* Janvier 2005 (http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=125&lang=f&frmPageSize=&textonly=false).

Québec – Conseil du statut de la femme. *Mémoire sur l'avant-projet de loi remplaçant la Loi électorale*. Septembre 2005. (http://www.csf.gouv.qc.ca/telechargement/publications/AvisMemoireLoiElectorale2005.pdf).

Tremblay, Manon (ed.) *Femmes et parlements : un regard international.* Les Éditions du remue-ménage. Montréal 2005.

Tremblay, Manon and Linda Trimble, eds. *Women and Electoral Politics in Canada.* Oxford University Press, Don Mills, Ontario, 2003.

Trimble, Linda and Jane Arscott. *Still Counting: Women in Politics Across Canada.* Broadview Press, Peterborough, Ontario, 2003.

Wiegand, Janet *et al. Women and Electoral Reform.* Submission to the B.C. Citizens' Assembly on Electoral Reform, 29 mai 2004 (http://www.citizensassembly.bc.ca/resources/submissions/csharman-10_0405311527-411.pdf).

SOURCES ÉLECTRONIQUES

Données sur les femmes dans les parlements nationaux (http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm).

Pour des renseignements supplémentaires sur les femmes aux élections fédérales canadiennes, y compris les femmes et la 39ème élection en 2006, consulter le site Web du professeur Andrew Heard de l'Université Simon Fraser (http://www.sfu.ca/%7Eaheard/elections/index.htm).

A. Données historiques et statistiques sur les femmes dans le Parlement canadien sur le site Web de la Bibliothèque du Parlement

- Candidates aux élections générales (http://lp-bp/content/info-resources/federal/Asp/WomenElect.asp?lang=F)
- Droit de vote des femmes au Canada (http://lp-bp/content/info-resources/federal/Asp/WomenVote.asp?lang=F)
- Femmes à la Chambre des communes (http://lp-bp/content/info-resources/federal/Asp/WomenHofC.asp?lang=F&Hist=Y)
- Femmes au Sénat (http://lp-bp/content/info-resources/federal/Asp/WomenSenate.asp?lang=F&Hist=Y)

- Femmes membres du Cabinet
(http://lp-bp/content/info-resources/federal/Asp/WomenCabinet.asp?lang=F)

- Femmes – Position actuelle des partis dans les législatures provinciales et territoriales
(http://lp-bp/content/info-resources/federal/Asp/StandingsProvGlobal.asp?lang=F&Cat=F)

- Femmes : Représentation politique fédérale
(http://lp-bp/content/info-resources/federal/Asp/StandingsWomen.asp?lang=F&Hist=Y)

B. Autres liens

- Collectif Féminisme et démocratie (http://www.feminismeetdemocratie.ca).

- À Voix Égales (http://www.equalvoice.ca/french/who.html).

- Le Centre de recherche sur Femmes et politique (http://www.socialsciences.uottawa.ca/crfp-rcwp/fra/index.asp).